Quito, D.M. 13 de octubre de 2021

**CASO No. 1667-15-EP**

**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES, EXPIDE LA SIGUIENTE**

**SENTENCIA**

**Tema:** La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia expedida por la Corte Provincial de Justicia del Guayas (en una acción de protección, con medida cautelar), en la que se aceptó el recurso de apelación interpuesto por la Procuraduría General del Estado.

## I. Antecedentes y procedimiento

**1.** El 26 de mayo de 2015[1], Luis Roberto Meneses García ("el accionante") presentó una acción de protección, con medida cautelar,[2] en contra de Jaime Nebot Saadi, Miguel Hernández Terán y Sylvia Burgos Naht, alcalde, procurador síndico y jefa del plan habitacional (e) "Mucho Lote" del Municipio de Guayaquil, respectivamente.[3]

**2.** El 1 de junio de 2015, se llamó a audiencia pública y el 16 de junio del mismo año, la jueza de la Unidad Judicial Penal Sur de Guayaquil declaró con lugar la acción de protección y, como medida de reparación, dispuso que reingrese a trámite la carpeta del accionante para acogerse al plan habitacional.

**3.** El 19 de junio de 2015, la Procuraduría General del Estado ("PGE") presentó recurso de apelación y el Municipio de Guayaquil solicitó aclaración y ampliación de la sentencia.

---

[1] El mismo día, la jueza de la Unidad Judicial Penal, en cuanto a la medida cautelar dispuso: *"aceptando la petición del accionante: Que el M.I. Municipio de Guayaquil, Gobierno Autónomo Descentralizado, a través de sus funcionarios AB. JAIME NEBOT SAADI, ALCALDE DEL M.I. MUNICIPIO DE GUAYAQUIL, Gobierno Autónomo Descentralizado, MIGUEL HERNANDEZ TERAN en calidad de PROCURADOR SINDICO DEL M.I. MUNICIPIO DE GUAYAQUIL Y SILVIA BURGOS NATH, REGRESEN DE MANERA PROVISIONAL A TRÁMITE LA CARPETA DEL CIUDADANO LUIS ROBERTO MENESES GARCÍA PARA QUE CONTINÚE CON EL TRÁMITE DE CALIFICACION Y APROBACION CORRESPONDIENTE, medida que deberán ejecutar en el término máximo de 24 horas e informar a esta autoridad de su cumplimiento…".*

[2] Unidad Judicial Penal Sur de Guayaquil, juicio No. 09284-2015-02170.

[3] Mediante oficio No. DT-ML-2015-238 de 21 de abril de 2015, Sylvia Burgos Naht, jefa de Mucho Lote (e), negó la calificación de la carpeta del accionante para acceder al proyecto habitacional, con la constructora Urbanis, manifestó: *"una vez subsanada la observación, ésta podrá ser reingresada para continuar con el trámite de calificación y aprobación".* Uno de los requisitos, a decir del Municipio, para acceder a los planes habitacionales era, no estar registrado en más de un plan habitacional. El accionante se encontraba registrado con dos constructoras simultáneamente, es decir, con la constructora Fanbercell y posteriormente con la constructora Urbanis.



**Quito:** José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

**4.** El 1 de julio de 2015, la Unidad Judicial Penal Sur de Guayaquil negó el recurso horizontal de aclaración y ampliación, y concedió el recurso de apelación.

**5.** El 22 de julio de 2015, la compra venta y la entrega de obra, del bien inmueble objeto de la acción de protección[4], fueron inscritas en el Registro de la Propiedad a favor del accionante.[5]

**6.** El 31 de julio de 2015, la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial del Guayas ("la Sala") aceptó el recurso de apelación, declaró la improcedencia de la acción deducida y revocó la medida de reparación dispuesta y el accionante solicitó ampliación y aclaración de la sentencia.

**7.** El 2 de septiembre de 2015, la Sala atendió la petición de aclaración de la sentencia.

**8.** El 30 de septiembre de 2015, el accionante presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 31 de julio de 2015.

**9.** El 19 de enero del 2016, la Sala de Admisión admitió a trámite la acción.

**10.** Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 9 de julio de 2019 se sorteó la causa y correspondió al juez Ramiro Avila Santamaría, quien avocó conocimiento del caso el 27 de agosto del 2021 y solicitó el informe motivado a los jueces de la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial del Guayas.

## II. Competencia de la Corte Constitucional

**11.** El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección. [6]

## III. Argumentos y pretensión

**12.** La sentencia impugnada fue dictada el 31 de julio de 2015. El accionante alegó que la decisión impugnada vulneró sus derechos constitucionales a la propiedad, motivación y a la seguridad jurídica.[7] Solicitó se declare la vulneración de sus derechos constitucionales y se ordene la reparación integral.

**13.** En cuanto al derecho de la propiedad, el accionante señaló que se vulneró su derecho a acceder a una vivienda digna.[8]

[4]Villa 42, Modelo "Irene", Manzana 3096.
[5]Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, juicio No. 09284-2015-02170, fs. 10.
[6] Constitución, artículo 94; Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), artículo 58.
[7] Constitución, artículos 66 (26), 76 (7) (l), 82, respectivamente.
[8] Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, proceso No. 09284-2015-02170, foja 31*"...EL JEFE DEL PROGRAMA MUCHO LOTE, al efectuar UN BLOQUEO U*



**Quito:** José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

**14.** En relación al derecho a la motivación, el accionante manifestó que la Sala no explicó las razones por las cuales consideró que no existió la vulneración de los derechos constitucionales alegados, la omisión por parte del Municipio de Guayaquil, tampoco indicó que había otros mecanismos judiciales.[9] En cuanto al derecho a la seguridad jurídica, el accionante estableció que el Municipio se inventó un proceso administrativo arbitrario para determinar quiénes pueden acceder a una vivienda digna en el programa Mucho Lote.[10]

**15.** Con relación al derecho a la seguridad jurídica, cita el artículo de la Constitución respectivo.[11]

## IV. Análisis constitucional

**16.** La acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, mediante el control que realiza la Corte Constitucional a la actividad de los jueces en su labor jurisdiccional.[12]

**17.** Con relación al derecho a la seguridad jurídica y derecho a la propiedad, el accionante se limita a citar la norma constitucional y no realiza un argumento completo que permita a la Corte pronunciarse al respecto. [13]

---

*OBSTRUCCION de mi nombre en su sistema informático de la Municipalidad de Guayaquil vulneró mis derechos al acceso a la vivienda digna"* (énfasis en el original).

[9] *"…no se refiere en ninguna parte a EXAMINAR QUE EXISTIÓ 1. Violación de un derecho constitucional; 2. Acción u omisión de autoridad pública y, 3. Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado. En definitiva la Sala de instancia jamás ha analizado la conducta de acción u omisión del GAD DE (sic) Guayaquil que violó MIS (sic) derechos, que menoscabó disminuyó o anuló el goce y ejercicio del acceso a la propiedad".* (énfasis en el original). Corte Provincial de Justicia del Guayas, Sala de lo Civil, proceso No. 09284-2015-02170, foja 32.

[10] *"La violación al principio constitucional de Seguridad Jurídica, consiste en restar validez al derecho a una vivienda digna por parte de ROBERTO MENESES COMO HA PRETENDIDO la Autoridad competente, para declararme como NO APTO para acceder a la vivienda digna, inventándose UN PROCESO ADMINISTRATIVO ARBITRARIO, que como lo llamó el Abogado del Municipio no es nada más que un FILTRO FACISTA, para determinar quién o quienes pueden ir a vivir al programa Mucho Lote y que la inserción e (sic) estos ciudadanos con derechos constitucionales debidamente garantizados, no constituyan un estorbo en el clientelismo político que podrían pretender con estos planes, generando, inseguridad jurídica"* (énfasis en el original). Corte Provincial de Justicia del Guayas, Sala de lo Civil, proceso No. 09284-2015-02170, foja 40.

[11] Corte Provincial de Justicia del Guayas, Sala de lo Civil, proceso No. 09284-2015-02170, foja 39. Constitución, artículo 82.

[12] Constitución, artículo 94; LOGJCC, artículo 58.

[13] Corte Provincial de Justicia del Guayas, Sala de lo Civil, proceso No. 09284-2015-02170, foja 32.



**Quito:** José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

**18.** La Corte considera, haciendo un esfuerzo razonable, pertinente y suficiente analizar, únicamente, la presunta vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de motivación.[14]

**19.** La Constitución determina que *"[n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho."*[15]. En otras palabras, los juzgadores en la sentencia deben, principalmente, i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se fundamentaron; ii) explicar de la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho[16]; y, además, iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos. Si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto.[17]

**20.** La sentencia de 31 de julio de 2015, en relación a los elementos de la motivación:

1) Citó la Constitución y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("LOGJCC") que establecen los requisitos de procedencia de la acción de protección, así como normas y jurisprudencia constitucionales relacionadas con el derecho a la propiedad, seguridad jurídica y medidas cautelares.[18]

2) Sobre el cumplimiento de los requisitos formales,[19] la Sala indicó que la sentencia impugnada cumple con los requisitos para su procedencia,[20] la presentación fue oportuna y ha sido alegado que se encuentra fundamentado en la causa legal.[21]

*"... En nuestra Constitución se trata y conceptualiza la propiedad y sus formas, al respecto la Corte Constitucional ha emitido reiterados criterios como los que constan en la Sentencia 173-12-SEP-CCpublicada en el Registro Oficial Suplemento 724 de 14-jun-2012 en donde se indica: "La Constitución de la República consagra el derecho a la propiedad en el Capítulo Sexto, "Derechos de Libertad", artículo 66, que reconoce y garantiza a las*

[14] Conforme lo establecido en la Sentencia No. 1967-14-EP/20, la cual señaló que "*Un cargo configura una argumentación completa si reúne, al menos, los siguientes tres elementos: 1. Una tesis o conclusión; 2. Una base fáctica; y 3. Una justificación jurídica*".
[15] Constitución, artículo 76. 7 (l).
[16] Corte Constitucional del Ecuador, sentencias N°. 382-13-EP/20 párrafo 23 y N°.1728-12-EP/19 párrafo 36.
[17] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1285-13-EP/19, párr. 28.
[18] Constitución, artículos 30, 66(26), 82, 86 (2) (a), 87, 321 y 375. LOGJCC, artículos 24 y 32. Corte Constitucional, sentencias No. 173-12-SEP-CC y 102-13-SEP-CC (derecho a la propiedad), 88-13-SEP-CC y 007-10-SEP-CC (seguridad jurídica), 034-13-SCN-CC (medidas cautelares). Corte Provincial de Justicia del Guayas, Sala de lo Civil, proceso No. 09284-2015-02170, foja 4, 6v, 7.
[19] Corte Provincial de Justicia del Guayas, Sala de lo Civil, proceso No. 09284-2015-02170, considerando segundo, foja 4.
[20] La Sala señaló que no se advierte omisión de solemnidades sustanciales ni vicios de procedimiento.
[21] Constitución, artículo 86 (3), inciso segundo: "*Las sentencias de primera instancia podrán ser apeladas ante la* (sic) *corte provincial. Los procesos judiciales sólo finalizarán con la ejecución integral de la sentencia o resolución*".



**Quito:** José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

*personas: "26. El derecho a la propiedad en todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental. El derecho al acceso a la propiedad se hará efectivo con la adopción de políticas públicas, entre otras medidas". Además, la Sección Segunda, "Tipos de Propiedad", artículo 321 ibídem, señala: "El Estado reconoce y garantiza el derecho a la propiedad en sus formas pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa, mixta, y que deberá cumplir su función social y ambiental…".*

3) Expuso, con relación al tercer elemento de la motivación, que el accionante había reclamado su derecho mediante el mecanismo del arbitraje y que esta vía estaba en plenos desarrollo y no cabía interferir en su resultado. De este modo, no se vulneraron derechos que puedan ser conocidos mediante esta garantía constitucional y, en consecuencia, no era la vía adecuada:

*La acción de protección no constituye un mecanismo de superposición o reemplazo de las instancias judiciales ordinarias, pues eso ocasionaría el desconocimiento de la estructura jurisdiccional estatal establecida por la Constitución" " …se encuentra que las exigencias para el acceso a una vivienda no son una traba insalvable para los ciudadanos que voluntaria y libremente han escogido a las promotoras inmobiliarias para que les permitan el acceso a este derecho, el ciudadano accionante ha escogido inicialmente a una de ellas con las cuales indica, se encuentra en un proceso de arbitraje e incluso emite calificativos que harían entender el cometimiento de delitos por parte de esa entidad, lo que no es materia de esta Acción, es decir, el ejercicio de sus derechos constitucionales se encuentran en pleno desarrollo, no han tenido una negativa que presente las características de violatorias o que de alguna manera atenten a este ejercicio, lo que se evidencia es que la Municipalidad de Guayaquil en ejercicio también de sus derechos constitucionales a regular el desarrollo urbano de la ciudad, le exige que solucione un impedimento temporal, para que continúe en el ejercicio de sus derechos, este actuar de la parte accionada no puede considerarse como violatoria a derechos constitucionales y menos al derecho a la seguridad jurídica.* [22]

*"… De acuerdo con el texto de la Carta Fundamental se relacionan los poderes del Estado, como el Legislativo, en la aprobación de leyes en la materia que procuren el desarrollo del derecho a la vivienda; las municipalidades, a las que se les faculta incluso expropiar, reservar y controlar áreas, para hacer efectivo ese derecho, entre otras autoridades; en la especie la Municipalidad de Guayaquil, cumpliendo las disposiciones constitucionales referidas ha implementado el programa habitacional denominado "MUCHO LOTE II" el cual ha permitido -según se ha indicado- el acceso de los ciudadanos a través de varias "promotoras inmobiliarias" -lo cual ha sido reconocido por el accionante- con lo que se evidencia la igualdad de condiciones y la garantía del derecho constitucional de acceder a una vivienda, sin embargo, el problema que se presenta con la emisión del oficio que contiene la exigencia de un requisito convenido por la Municipalidad de Guayaquil con las promotoras inmobiliarias para garantizar la igualdad de condiciones de todos los ciudadanos que postulan para una vivienda, esto es, que el ciudadano MENESES GARCÍA LUIS ROBERTO, al encontrarse registrado como poseedor o postulante, de una vivienda en otra de las promotoras inmobiliarias autorizadas, debía como se le ha indicado "subsanar la observación" para continuar con el trámite de calificación y aprobación, esta observación de ninguna manera se puede considerar violatoria de derechos*

[22] Corte Provincial de Justicia del Guayas, Sala de lo Civil, proceso No. 09284-2015-02170, fojas 5v-7.



**Quito:** José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

*constitucionales, más bien, es una exigencia del principio constitucional de igualdad de todos los ciudadanos ecuatorianos, que deben ser respetuosos de las normas -en el presente caso- que regulan el acceso a una vivienda digna…"*

*"…Se evidencia es* (sic) *que la Municipalidad de Guayaquil en ejercicio también de sus derechos constitucionales a regular el desarrollo urbano de la ciudad, le exige que solucione un impedimento temporal, para que continúe en el ejercicio de sus derechos, este actuar de la parte accionada no puede considerarse como violatoria a derechos constitucionales y menos al derecho a la seguridad jurídica, puesto que, es a través de regulaciones emitidas por los Gobiernos Autónomos Descentralizados que se garantizan los derechos constitucionales de forma general a todos los habitantes de las respectivas jurisdicciones territoriales…".*[23]

**21.** La Sala, en el marco de sus facultades y competencias, citó la normativa constitucional, legal y reglas jurisprudenciales, explicó la pertinencia de su aplicación para resolver el recurso de apelación. Por consiguiente, la sentencia no vulneró la garantía a la motivación.

## V. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

**1.** Desestimar la acción extraordinaria de protección.

**2.** Notifíquese, devuélvase el expediente a la Corte Nacional de Justicia y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.10.15 17:13:04 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
**PRESIDENTE**

[23] Corte Provincial de Justicia del Guayas, Sala de lo Civil, proceso No. 09284-2015-02170, fojas 6.



**Quito:** José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec

**Razón:** Siento por tal, que en la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez; en sesión ordinaria de miércoles 13 de octubre de 2021.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
**SECRETARIA GENERAL**



**Quito:** José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicación@cce.gob.ec